



**INFORMATION • INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG • INFORMATION MEMO • NOTE D'INFORMATION  
ΠΑΡΟΧΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ • NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE**

EMBARGO: 18.00 Brussels time

Brussels, February 1983

**THE FUTURE FINANCING OF THE COMMUNITY**  
-----

The Commission has now presented to the Budgetary Authority a series of options, the Green Paper, which sets out several possibilities for the future financing of the Community.

The current Own Resources system, consisting of agricultural and sugar levies, customs duties and an element of Value Added Tax (VAT) of up to 1% of a uniform base, has served the Community well for 12 years. But the time has now come to consider its further development. The Green Paper is designed to be a discussion document outlining the Commission's reflections on a number of options which seem suitable for further study. It does not, deliberately contain specific proposals. The Commission will make proposals in the Spring of 1983 in the light of further internal consideration of the issues involved and of the reactions of the Council and of the Parliament.

This discussion document is presented in parallel with the Speech which the President of the Commission will make before Parliament tomorrow (8 February) in which the Commission's policy priorities for the remainder of its mandate will be set out. The Commission emphasises that the Community's Budget gives only a partial picture of the reality of the Community.

The proposals the Commission will eventually make for the future financing of the Community will be designed to:

- provide the Community with the resources and the financial flexibility to respond to the increasing budgetary demands of its policies;
- develop the finances of the Community in such a way as to stimulate the further development of these and new policies;
- establish the financial framework to accomodate enlargement;
- reinforce the Community's internal cohesion by contributing to the correction of budgetary imbalances, as demanded in various resolutions of the European Parliament.

COM (83) 10 final

./.

In his Programme Speech of February 1981 to the European Parliament the President of the Commission emphasised that the Community could not remain simply a Community of 1%. The Community is already living in the shadow of the exhaustion of its current financial resources. Whatever the actual level of expenditure envisaged for any budget year, the Community needs to have in reserve a certain margin of available resources so as to safeguard the continuity of all its policies.

The Commission recognises the severe economic restraints facing all Member States and does not proceed from the assumption that an increase in the size of the Community's Budget is desirable simply for its own sake. All expenditure at Community level should be rigorously scrutinised with a view to showing that it represents a cost-effective alternative to national programmes. It should be possible to show the people of Europe that any increase in the Community's resources should not automatically involve an additional burden on the European tax payer. In many cases the corollary of increased Community expenditure should be a reduction in expenditure at the national level.

There are no potential additional new forms of revenue which flow as automatically from its policies as do the traditional Own Resources. The Commission has therefore sought to identify those new resources which best reflect the overall interest of the Community, and which enhance the attraction for all Member States of full participation in Community policies. The Commission believes that a better diversified system is required which could also contribute to the mitigation of the budgetary problems of the past few years.

In setting out its ideas for a diversification of the Community's financing system, the Commission starts from the assumption that the existing range of Own Resources will remain intact and that any new forms of revenue would be additional.

#### The options

---

##### Value Added Tax. ..

The increase or removal of the 1% ceiling would provide a durable and reliable source of revenue which would be capable of assuring a considerable development of Community policies. It roughly reflects the relative wealth of the Community's Member States and should remain the backbone of the Community's financial autonomy for the foreseeable future. The Commission envisages that as the Community develops a fuller range of expenditure policies additional VAT revenues beyond the 1% ceiling will be necessary together with a more diversified system of Community financing.

##### Progressivity.

The introduction of a concept of progressivity would contribute to convergence of Member States' economies by ensuring that Member States' contributions to the Budget would be related to levels of prosperity. This is measured most

conveniently by GDP per capita. Either an element of progressivity could be added into the VAT system or Member States could be progressively taxed on the basis of GDP. The Green Paper points out both the advantages and disadvantages which either concept would pose.

#### Sources of revenue related to agricultural indicators.

Agricultural policy accounts for about 65% of the Budget. In future increasing provision will need to be made in the Budget for the new policies which the Community will have to introduce and to give effect to the forthcoming enlargement. During this phase of gradual diversification it would be appropriate for a new type of resource drawn from the whole economy but based on agricultural parameters to be added to the present Own Resources system so as to bring it more in line with the pattern of expenditure. The introduction of such a new type of resource would have the further advantage of avoiding situations in which discussions of financial problems impose artificial constraints into the normal operation of the Common Agricultural Policy (CAP).

The purpose of this new resource to be levied on Member States would be to contribute to the financing of the whole of the Community's expenditure. It would not be linked specifically to any one part of the Budget. It should be conceived as a transitional rather than a permanent element in the Budget. Its form should be such as to ensure a gradual reduction in its relative size and eventually even its complete disappearance in parallel with the development of a better balance in the Budget between agricultural and non-agricultural expenditure. The size of the revenues which the new resource should generate might be calculated in such a way as to correspond to the amount of agricultural expenditure in excess of a certain percentage of either the total Budget or the total available Own Resources. The elements to be taken into consideration in its calculation could include, for example, the final or added value of agricultural production in each Member State, the value of production under regimes benefitting from particular forms of Community support or a set of values modulated in accordance with the nature of such regimes. Account would have to be taken of the situation of certain Member States and their Regions whose general level of prosperity is low but whose economies are particularly dependent upon agriculture.

#### Other possible sources of general revenue.

The Commission has examined a number of other ideas but none at present seems suitable as a Community resource either because the necessary tax rate is inadequately harmonized or because the economic consequences of the imposition of a Community tax in the area concerned would be unjustifiably damaging.

./.

#### Revenues linked to specific policies.

In addition to its general revenues it might be advantageous for the Community to dispose of certain minor sources of income linked to the development of specific policies. The example of the European Coal and Steel Community Budget has shown that under certain conditions and up to a certain point expenditure in connection with policies in particular sectors can satisfactorily be financed by levies from those same sectors. Energy, research and industry suggest themselves as sectors where arrangements on these lines might be feasible. The Commission is not however at this stage thinking in terms of specific practical cases.

#### Incidental revenues.

Various other possible sources of revenue such as taxes on cereal substitutes or a tax on oil and fats are mentioned in the paper only to be dismissed as inappropriate.

#### The role of borrowing and lending.

Loans cannot substitute for Community Own Resources but have an important role to play for increasing the Community's participation in the financing of projects which correspond to the objectives of Community policies. The development of this role can be facilitated by an increase in the resources of the Community.

#### Financial equalisation or transfer system.

The Green Paper goes at some length into the possibility of introducing a financial equalisation system similar to that operating in the Federal Republic of Germany or Switzerland. The European Parliament adopted a resolution along these lines on 15th November 1979 (the Lange resolution). The Parliament followed this in 1981 by a resolution on the Community's Own Resources (the Spinelli resolution). In considering the possible application of a financial equalisation system for the Community the Commission has had to bear in mind the differences which exist between the Community as it is today and those Federal States where such a system operates. Financial equalisation in those States involves arrangements on both the revenue and expenditure side designed to establish a unitary level of provision of certain public services. As regards the Community's revenue, the introduction of a better diversified system would correspond with some of the objectives of financial equalisation particularly insofar as it led to a reduction in the liability for contributing revenue of the Community's less prosperous Member States.

A form of equalisation mechanism involving transfers on the expenditure side additional to those under the Community's structural funds could be a useful new element in the Community's Budget the resources transferred would need to be subject to the necessary consistency with Community policies and subject to proper Community control. The sums required need not be excessively large. A transfer of resources limited in overall size could still have a significant economic effect upon the least prosperous Member States concerned.

## The role of Parliament

---

Any new development of the Community's financing system should, in the Commission's view, reflect and enhance the role of the directly elected European Parliament as one branch of the Budgetary Authority. A Commission proposal designed to enable the Institutions of the Community to create additional sources of revenues without having to obtain ratification by National Parliaments has been on the table of the Council for almost ten years. This proposal clearly raises issues of considerable domestic sensitivity in some Member States. Nonetheless, the Commission maintains its view that if the Community is to develop as a viable political and economic entity, its Institutions must have some greater degree of independence in their revenue raising power. Whatever new sources of revenue are created they should be of such a kind as to sustain the development of the Community for a secure period of time, without the automatic requirement for National ratification procedures.

The manner in which the Commission will put forward its proposals on developing the Community's financing system has been chosen in part so as to enable the Commission to take due account of Parliament's views. The Commission would wish to associate Parliament as closely as possible with the further refinement of its ideas. The Commission envisages that these ideas will in any event be a subject for the conciliation procedure between the Institutions.



**INFORMATION • INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG • INFORMATION MEMO • NOTE D'INFORMATION**

**ΠΑΡΟΧΟΠΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ • NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE**

EMBARGO : 7.2.83 à 18 h.00

Bruxelles, février 1983

LE FINANCEMENT FUTUR DE LA COMMUNAUTE

COM (83) 10

La Commission vient de soumettre à l'autorité budgétaire diverses options, le "livre vert", proposant plusieurs formules de financement futur de la Communauté.

Le système actuel des ressources propres, comprenant les prélèvements agricoles et les cotisations sucre, les droits de douane et une partie de la TVA à concurrence de 1 % d'une assiette uniforme, a bien servi la Communauté depuis douze ans. Mais le moment est venu d'envisager son évolution ultérieure. Le livre vert est destiné à être un document de discussion contenant les réflexions de la Commission sur un certain nombre d'options qui semblent mériter une étude plus approfondie. C'est à dessein qu'elle ne formule pas des propositions spécifiques. La Commission fera des propositions au printemps 1983, à la lumière de l'examen interne des problèmes soulevés et des réactions du Conseil et du Parlement.

Ce document de discussion est présenté parallèlement au discours que le président de la Commission prononcera devant le Parlement demain (8 février) et dans lequel il définira les priorités politiques de la Commission pour le restant de son mandat. La Commission souligne que le budget communautaire ne donne qu'une image partielle de la réalité de la Communauté.

Les propositions que la Commission fera ultérieurement pour le financement futur de la Communauté auront pour objectifs :

- de doter la Communauté des ressources et de la souplesse financière nécessaires pour répondre aux besoins budgétaires croissants de ses politiques;
- de développer le financement de la Communauté de manière à stimuler le développement ultérieur des politiques actuelles et des politiques nouvelles;
- de créer le cadre financier nécessaire à l'élargissement;
- de renforcer la cohésion interne de la Communauté en contribuant à corriger les déséquilibres budgétaires, comme le demandent diverses résolutions du

Parlement européen.

Dans son discours-programme de février 1981 devant le Parlement européen, le président de la Commission a souligné que la Communauté ne pouvait demeurer simplement une Communauté "à un pour cent". La Communauté vit déjà sous la menace de l'épuisement de ses ressources financières actuelles. Quel que soit le niveau réel des dépenses envisagées pour un exercice donné, la Communauté doit pouvoir disposer d'une certaine réserve de ressources de manière à préserver la continuité de toutes ses politiques.

La Commission reconnaît que tous les Etats membres doivent faire face à de lourdes restrictions économiques et ne part pas de l'hypothèse qu'une augmentation du budget communautaire est une chose souhaitable en soi. Toutes les dépenses au niveau communautaire devraient être examinées de manière approfondie pour montrer qu'elles représentent une solution plus rentable que les programmes nationaux. Il devrait être possible de montrer aux Européens qu'une augmentation des ressources communautaires n'entraîne pas automatiquement une charge supplémentaire pour le contribuable européen. Dans de nombreux cas, une augmentation des dépenses communautaires devrait avoir pour corollaire une réduction des dépenses au niveau national.

Il n'existe pas de nouvelles formes supplémentaires potentielles de recette qui proviendraient automatiquement de ses politiques comme les ressources propres traditionnelles. La Commission a donc essayé de déterminer quelles recettes nouvelles reflètent le mieux l'intérêt général de la Communauté et incitent le plus tous les Etats membres à participer pleinement aux politiques communautaires. La Commission estime qu'il faut un système mieux diversifié, qui pourrait aussi contribuer à atténuer les problèmes budgétaires de ces dernières années.

En présentant ses idées sur une diversification du système de financement de la Communauté, la Commission part de l'hypothèse que l'actuelle gamme des ressources propres restera intacte et que toute nouvelle forme de recettes ne ferait que s'y ajouter.

#### Les options

##### Taxe sur la valeur ajoutée

Le relèvement ou la suppression du plafond de 1 % fournirait une source de recettes durable et fiable qui permettrait d'assurer un développement considérable des politiques communautaires. Elle reflète, dans une certaine mesure, la prospérité relative des Etats membres de la Communauté et devrait demeurer, à relativement long terme, la pierre angulaire de l'autonomie financière de la Communauté. La Commission considère que, la Communauté étant appelée à développer son action dans de nouveaux domaines, il sera nécessaire de dégager des recettes TVA supplémentaires en relevant le plafond de 1 % et, simultanément, de mieux diversifier le système de financement de la Communauté.


•/•

## Progressivité

L'introduction d'un concept de progressivité contribuerait à la convergence des économies des Etats membres en liant les contributions de ces Etats au budget à leurs niveaux respectifs de prospérité, dont la mesure la plus commode est le PIB par habitant. On peut prévoir soit d'ajouter un élément de progressivité dans le système de la TVA, soit de taxer les Etats membres d'une manière progressive sur la base du PIB. Le livre vert expose les avantages et les inconvénients de ces deux formules.

## Sources de recettes liées à des indicateurs agricoles

La politique agricole représente environ 65 % du budget. Dans l'augmentation future, il y aura lieu de prévoir dans le budget les nouvelles politiques que la Communauté devra introduire, notamment pour mettre en oeuvre le prochain élargissement. Au cours de cette phase de diversification graduelle, il conviendrait qu'un nouveau type de ressources, tirées de l'ensemble de l'économie mais fondées sur des paramètres agricoles, soit ajouté à l'actuel système de ressources propres pour le rendre plus conforme à la structure des dépenses. L'introduction de ce nouveau type de ressources aurait pour avantage supplémentaire d'éviter des situations où les discussions sur des problèmes financiers imposent des contraintes artificielles au fonctionnement normal de la PAC.

L'objet de cette nouvelle ressource, qui serait à charge des Etats-Membres,  serait de contribuer au financement de la totalité des dépenses communautaires. Elles ne seraient pas spécifiquement liées à l'un ou l'autre chapitre du budget. Elles devraient être conçues comme un élément transitoire plutôt que permanent du budget et aménagées de manière à diminuer progressivement en importance relative et même à disparaître complètement au stade final, à mesure que s'instaurerait un meilleur équilibre dans le budget entre les dépenses agricoles et les dépenses non agricoles. L'ampleur des recettes créées par cette nouvelle ressource pourrait être calculée de manière à correspondre à l'excédent des dépenses agricoles sur un certain pourcentage soit du budget total soit de l'ensemble des ressources propres disponibles.

./.



Les éléments à prendre en considération dans le calcul pourraient comprendre, par exemple, la valeur finale ou ajoutée de la production agricole dans chaque Etat-Membre, la valeur de la production dans des régimes bénéficiant de formes particulières d'aide communautaire ou un ensemble de valeurs modulé en fonction de la nature de ces régimes. Il faudra cependant tenir compte de la situation de certains Etats-Membres et de leurs régions, dont le niveau général de prospérité est bas, mais dont les économies sont particulièrement tributaires de l'agriculture.

#### Autres sources possibles de recettes générales

La Commission a examiné un certain nombre d'idées mais aucune ne semble appropriée, à ce stade, comme ressource communautaire soit parce que le taux nécessaire de la taxe est insuffisamment harmonisé, soit parce que les conséquences économiques de l'imposition d'une taxe communautaire dans le domaine concerné entraîneraient un préjudice injustifiable.

#### Recettes liées à des politiques spécifiques

Outre ses recettes générales, la Communauté pourrait avantageusement disposer d'un certain nombre de sources mineures de revenus liées à l'évolution de politiques spécifiques. L'exemple du budget de la Communauté européenne du charbon et de l'acier a montré que dans certaines conditions et jusqu'à un certain point,

les dépenses liées à des politiques dans des secteurs particuliers peuvent être financées de manière satisfaisante par des prélèvements sur ces secteurs.

L'énergie, la recherche et l'industrie sont des secteurs où des arrangements de cet ordre seraient possibles. A ce stade, la Commission ne pense cependant pas à des cas pratiques spécifiques.

#### Ressources accessoires

Le livre vert fait état de diverses autres sources éventuelles de revenus, telles qu'une taxe sur les produits de remplacement des céréales ou une taxe sur les huiles et les matières grasses, mais il rejette ces solutions comme inadéquates.

## Le rôle des emprunts et des prêts

Les emprunts ne sauraient se substituer aux ressources propres de la Communauté, bien qu'ils aient un rôle important à jouer dans le développement de la part que prend la Communauté au financement de projets s'inscrivant dans la ligne des politiques communautaires. Le développement de ce rôle peut être facilité par l'accroissement des ressources communautaires.

## Péréquation financière ou système des transferts

Le livre vert examine de façon assez détaillée la possibilité d'instaurer un système de péréquation financière similaire à celui de la RFA ou de la Suisse. Le 15 novembre 1979, le Parlement européen a adopté une résolution en ce sens (résolution Lange), suivie en 1981 d'une résolution sur les ressources propres de la Communauté (résolution Spinelli). En examinant l'application éventuelle d'un système de péréquation financière à la Communauté, la Commission a dû tenir compte des différences existant entre la Communauté dans sa structure actuelle et les Etats fédéraux qui connaissent un tel système. La péréquation financière dans ces Etats implique certains arrangements en ce qui concerne les recettes et les dépenses de manière à obtenir que certains services publics soient assurés de façon uniforme. En ce qui concerne les recettes de la Communauté, l'instauration d'un système de financement mieux diversifié serait conforme à certains objectifs de la péréquation financière, dans la mesure notamment où elle permettrait d'alléger la contribution des Etats membres moins prospères.

Un mécanisme de péréquation comportant des transferts en ce qui concerne les dépenses en plus des transferts opérés dans le cadre des fonds structurels de la Communauté pourrait constituer un nouvel élément utile dans le budget de la Communauté. Il conviendrait de s'assurer que les ressources transférées coïncident avec la mise en oeuvre de politiques communautaires et de les soumettre à un contrôle communautaire adéquat. Les sommes nécessaires ne doivent pas nécessairement être très importantes. Un transfert de ressources d'un volume global limité pourrait encore avoir un effet économique significatif sur les Etats membres les moins prospères concernés.

## Le rôle du Parlement

Pour la Commission, tout nouveau développement du système de financement communautaire doit refléter et promouvoir le rôle du Parlement européen élu au suffrage direct en tant que branche de l'autorité budgétaire. Une proposition de la Commission visant à permettre aux institutions des Communautés de créer des recettes supplémentaires sans devoir obtenir préalablement la ratification

.../...

des parlements nationaux est sur la table du Conseil depuis près de dix ans. A l'évidence, elle soulève dans certains Etats membres, de sérieux problèmes de sensibilité interne. La Commission maintient néanmoins son point de vue selon lequel, pour que la Communauté devienne une entité politique et économique viable, il faut que ses institutions jouissent d'un plus large degré d'indépendance en ce qui concerne leurs pouvoirs de lever des recettes. Quelles que soient les nouvelles sources de recettes créées, elles devraient être de nature à assurer le développement de la Communauté pendant une période suffisante sans qu'il soit automatiquement nécessaire de recourir aux procédures de ratification nationale.

La manière dont la Commission émettra ses propositions pour le développement du système de financement communautaire a notamment été choisie de façon à lui permettre de tenir dûment compte des vues du Parlement. La Commission souhaiterait associer le Parlement aussi étroitement que possible à la mise au point de ses idées. La Commission considère que ces idées seront, en tout état de cause, examinées dans le cadre de la procédure de concertation entre les institutions.